

**REKONSTRUKSI SISTEM PENGAWASAN PEMERINTAHAN DESA
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014
TENTANG DESA BERBASIS PRINSIP *GOOD VILLAGE GOVERNANCE***

Agung Honesta Yuristyan Sayuti, Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H.,
Muhammad Dahlan, S.H., M.H.,
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
agunghonesta@gmail.com

Abstract

After the enactment of Law No. 6 In 2014 on the village, the position and authority of the village is based on the principle of autonomy that leads to the village form of independence. The principle above referred to the recognition principle and subsidiarity. Village honored in full by the supra-village as a legal entity, which was given the authority to megambil policy in the locality scale. Demands to develop more prosperous village to be given the authority to manage 10% (ten percent) of total State Budget (Budget). Opportunities and challenges must be interpreted as positive. In addition to the challenges of Act No. 6 In 2014 on a fairly large village, which is faced with the shadow of corruption, the village is also expected to manage effective governance within the framework of public service. Therefore, the importance of monitoring system of village government is one way to form a village governance (good governance village). So the need to strengthen the system of village government supervision by reconstructing the existing monitoring system at the moment, and then initiated a strategy or concept pengawalannya forward

Keywords: *Reconstruction, Monitoring System, Village Government, Good Village Governance.*

Abstrak

Setelah disahkannya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, kedudukan dan kewenangan desa didasarkan atas prinsip otonomi yang mengarahkan pada bentuk kemandirian desa. Prinsip diatas disebut dengan asas rekognisi dan subsidiaritas. Desa mendapatkan penghormatan secara utuh oleh supra desa sebagai entitas hukum, yang diberikan kewenangan untuk mengambil kebijakan dalam skala lokalitas. Tuntutan untuk mengembangkan desa semakin sejahtera dengan diberikan kewenangan mengelola 10% (sepuluh persen) dari jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Peluang dan tantangan tersebut harus dimaknai positif. Selain tantangan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang cukup besar, yakni dihadapkan pada bayang-bayang korupsi, desa juga diharapkan mampu mengelola kepemerintahan yang efektif dalam kerangka pelayanan publik. Oleh karena itu, pentingnya sistem pengawasan pemerintahan desa merupakan salah satu upaya membentuk tata kelola pemerintahan desa yang baik (*good village governance*). Sehingga perlu untuk memperkuat sistem pengawasan pemerintahan desa dengan merekonstruksi sistem pengawasannya yang sudah ada saat ini, untuk kemudian digagas strategi atau konsep pengawalannya ke depan

Kata Kunci: Rekonstruksi, Sistem Pengawasan, Pemerintahan Desa, *Good Village Governance*.

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pergeseran kedudukan dan kewenangan desa di era UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa ini mengundang banyak asumsi negatif berbagai kalangan. Kewenangan desa yang diberikan untuk mengelola 10% (sepuluh persen) dari jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)¹ tersebut, memberikan peluang sekaligus tantangan. Peluang untuk membangun kesejahteraan desa semakin besar. Pasalnya, desa harus mengelola dan mengawal anggaran sesuai dengan peruntukannya, yakni sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun di sisi lain, desa-desa tertentu, belum mampu membentuk tata kelola pemerintahan yang baik.

Potensi persoalan politik yang semakin luas, salah satunya berkaitan dengan proses politik perebutan jabatan kepala desa. Dengan Alokasi Dana Desa (ADD) yang berupa dana perimbangan sebesar 10% (sepuluh persen) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yaitu sebesar Rp. 59,2 triliun untuk 72.000 (tujuh puluh dua ribu) desa di Indonesia,² belum lagi adanya aturan 10% (sepuluh persen) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD),³ menurut Dodi Faedlullah, diperkirakan akan memicu pihak-pihak yang memiliki potensi untuk memperebutkan jabatan kepala desa termasuk jabatan perangkat

¹ Alokasi Dana Desa (ADD) tersebut tercantum dalam Pasal 72 Ayat (4) Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa

² Penjelasan rinciannya tercantum dalam pasal 81 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa

³ Tercantum dalam Pasal 72 Ayat (3) Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa, “*Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah*”.

desa secara tidak sehat.⁴ Di sini akan muncul berbagai persoalan seperti halnya persoalan yang ada pada pemilihan kepala daerah yaitu masalah *money politic* yang muncul dalam bentuk transaksi suara.⁵ Salah satu dampak negatifnya adalah masuknya korupsi ke desa-desa.

Pesimisme akan pemberian dana yang cukup besar mengundang asumsi negatif banyak kalangan praktisi, akademisi dan politisi. Pandangan tersebut mengarahkan argumentasi bahwa desa-desa tertentu, yang belum terbentuk tata kelola pemerintahan desa yang baik, akan mengalami disorientasi pelaksanaan pemerintahan, jika tidak dipersiapkan kematangan sumberdaya manusia dan institusi kelembagaan. Korupsi dan penyalahgunaan kewenangan menjadi isu utama dalam pemerintahan desa. Hal ini mengingat pernyataan Transparency International sebagai berikut:

Tahun 2013, dengan 250 juta jiwa penduduk, angka kemiskinan di Indonesia mencapai 96 juta jiwa, sebagian besar ada di desa. Sejatinya para kepala desa belum teruji sebagai kuasa pengguna anggaran dalam jumlah besar. Relevan bila ada kekhawatiran rentan terjerat korupsi seperti halnya gubernur, bupati/wali kota. Bila ini terjadi berarti korupsi benar-benar masuk desa.⁶

Pernyataan Transparency International (TI) tersebut di atas, dimaknai sebagai proses kewaspadaan akibat implikasi hukum dan sosial di masa lampau.⁷ Pada kenyataannya desa telah mengalami ketergantungan kepada pemerintah daerah dan pemerintah pusat untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Maka gagasan sistem pengawasan yang mendorong pada kemandirian desa inilah yang menjadi jawaban atas pembaharuan hukum pemerintahan desa (*village governance reform*)

⁴ Dodi Faedlullah, *op.cit.*

⁵ *Ibid*

⁶ <http://www.ti.or.id/index.php/news/2014/01/03/embrio-korupsi-masuk-desa>, (Diakses 1 Juli 2014).

⁷ Bagir Manan mendefinisikan kewaspadaan adalah bagian dari kontrol. Fungsi kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*).

dengan mengedepankan prinsip tata kelola pemerintahan desa yang baik (*good village governance*).

Sehingga ke depan, perlu untuk merekonstruksi sistem pengawasan yang sudah ada saat ini, untuk kemudian diperkuat kembali dengan mempersiapkan segala aspek sumber daya yang mendukung adanya sistem pengawasan tersebut, dengan mengambil sisi perspektif hubungan pemerintah desa dengan supra desa, perspektif kelembagaan (BPD dan lembaga pengawasan lainnya yang kewenangannya berkaitan dengan pengawasan pemerintahan desa, serta ruang partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemerintahan desa.

2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana sistem pengawasan pemerintahan desa sebelum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa?
2. Bagaimana rekonstruksi sistem pengawasan pemerintahan desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa berbasis prinsip *good village governance*?

B. PEMBAHASAN

A. Sistem Pengawasan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

1.1 Dimensi Yuridis Sistem Pengawasan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

- a) Pengawasan Pemerintahan Desa dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)

Pengawasan seyogyanya merupakan suatu bentuk pendampingan yang melibatkan suatu pola bentuk hubungan pemerintahan (hubungan

desentralistik).⁸ UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur secara tegas kedudukan desa sebagai daerah otonom. Sehingga seolah desa hanya sebagai pemerintahan semu dibawah bayang-bayang pemerintahan daerah.

Sehingga kini, pergulatan kedudukan pemerintahan desa dalam era transisi ini, lebih menunjukkan kepada kemandirian desa, daripada otonomi desa. Otonomi desa yang di cita-citakan belum merujuk pada konsepsi yang jelas, karena pola penyerahan kewenangan pemerintahan desa dengan prinsip otonomi masih “setengah hati”. Prinsip otonomi desa identik dengan daerah otonom tingkat III. Sedangkan kemandirian desa identik dengan semangat “berdiri bersama” dengan supra desa. Posisi inilah yang dipilih oleh pembentuk undang-undang desa, agar pemerintahan desa berproses dengan segala kematangan kepemerintahannya saat ini, menuju cita-cita besar bangsa, mendukukkan desa sebagai pemerintahan kaki.

b) Pengawasan Pemerintahan Desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Derah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini tidak mengatur mekanisme yang jelas dan tegas, baik mengenai tugas pembinaan maupun pengawasan, karena kementerian dan lembaga-lembaga daerah juga tidak mempunyai pegangan hukum yang jelas dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap desa.⁹ Namun hanya menekankan bentuk pelimpahan kewenangan pengawasan pemerintahan desa kepada pemerintahan daerah.

Besarnya keterkaitan hubungan pemerintahan daerah dengan pemerintahan desa ini menunjukkan bahwa desa berada didalam wilayah

⁸ Oleh Bagir Manan dimaknainya pengawasan sebagai bandul “ikatan kewenangan” desentralisasi dalam Negara kesatuan.

⁹ *Ibid*

kabupaten/kota. Namun ironisnya dalam pengaturan tersebut hubungan antar tingkatan mengundang ketidakjelasan letak dan kedudukan desa. Diantaranya rancunya hubungan pemerintahan antara desa dengan kabupaten, dan rancunya hubungan hukum (peraturan daerah dengan peraturan desa). Pola pengawasan tersebutlah yang mengikis kemandirian desa.

1. Pengawasan Pemerintahan Desa dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa

Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Camat mempunyai peran penting sebagai titik poin pelaksana kewenangan untuk membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa beserta lembaga kemasyarakatan desa.

2. Pengawasan Pemerintahan Desa dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Ketentuan tersebut ditujukan kepada daerah untuk menjamin agar pemerintahan daerah dapat berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Salah satu fungsi pemerintah dalam pembinaan pemerintahan daerah meliputi pembinaan kepada kepala desa, perangkat desa, dan anggota badan permusyawaratan desa.¹⁰

Adapun dibidang pengawasan, pemerintah memberikan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan desa melalui Inspektorat

¹⁰ Pasal 2 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Kabupaten/Kota.¹¹ Pemerintah kabupaten/kota melalui Inspektorat Kabupaten/Kota, menjalankan fungsi pengawasan dengan memberikan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di desa.¹² Disamping itu, pemerintah juga memberikan sanksi kepada kepala desa, perangkat desa, dan anggota badan permusyawaratan desa apabila terdapat pelanggaran dan penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹³

Mencermati beberapa analisis diatas, implikasi hukum (*legal impact*) terhadap model penyelenggaraan pemerintahan desa di era Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sangat berkaitan erat dengan konstruksi sistem pengawasan yang dilaksanakan. *Pertama*, dalam kerangka tata hubungan pemerintahan, sistem pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa belum jelas, dikarenakan hubungan desa dengan supra desa sebatas “dianggap” sebagai susunan pemerintahan dibawah subsistem pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Kedua, kemunduran demokrasi desa, ditandai dengan pergulatan kewenangan lembaga pengawasan desa, yang ditunjuk sebagai wadah representasi rakyat. Pergulatan tersebut diawali dengan mengganti Badan Perwakilan Desa (BPD) menjadi Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes atau biasa disebut pula dengan BPD), sehingga berakibat melemahkan proses kontrol politik.

Ketiga, terjadi pemerosotan kedaulatan rakyat. Otonomi desa dianggap sebagai pemberian kewenangan “semu”. Rakyat kurang dilibatkan dalam proses

¹¹ Pasal 20 huruf c dan Pasal 26 Ayat (4) huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

¹² Pasal 28 huruf f Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

¹³ Pasal 45 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

pengambilan keputusan. Sehingga sering terjadi distorsi dalam pelaksanaan kebijakan. Distorsi tersebut dimanfaatkan oleh pihak yang sengaja menyalahgunakan maupun mengambil kepentingan politis tertentu. Seperti halnya dengan korupsi.

c) Pengawasan Pemerintahan Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Pertama, mengenai tata hubungan pemerintahan desa dengan supra desa. Prinsip desa yang didorong dengan konsep kemandirian. Artinya dengan mewujudkan kemandirian desa, pemerintahan desa mampu mendorong demokratisasi desa, kearifan lokal, partisipasi, transparansi dan akuntabilitas pembangunan desa.¹⁴

Kedua, menguatnya fungsi politik Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pergulatan kewenangan BPD mengalami perubahan-perubahan yang cukup signifikan. Pergeseran peran dan fungsi BPD berubah kembali pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pengaturan menurut undang-undang tersebut mengeluarkan (eksklusi) BPD dari unsur penyelenggara pemerintahan dan melemahkan fungsi legislasi BPD.

Adapun yang *ketiga*, mengenai partisipasi masyarakat. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, masyarakat desa dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan dalam forum musyawarah desa. Hal ini adalah titik kemajuan demokrasi desa dengan melibatkan peran serta masyarakat dalam setiap tahap perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan desa.

Musyawarah desa yang diselenggaraakan bertujuan untuk menggali aspirasi dan partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam membangun pemerintahan desa

¹⁴ Sutoro Eko, **Kedudukan dan Kewenangan Desa**, *op.cit*, hlm 5.

yang bersih dan profesional. Sistem pengawasan pemerintahan desa dalam perspektif partisipasi masyarakat ini membawa budaya transparansi dan akuntabilitas desa. Sehingga prinsip *check and balances* dapat terjalin sinergis antara kepala desa, BPD, dan masyarakat desa dalam mewujudkan pemerintahan desa yang mandiri dan demokratis.

1. Pengawasan Pemerintahan Desa dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa menuju pada tahap penyelenggaraan pemerintahan yang mandiri secara yuridis administratif. Menurut peraturan pemerintah tersebut, pemerintah desa melaksanakan transparansi dan akuntabilitas pemerintahan melalui laporan pertanggungjawaban desa yang disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat.

Adapun mengenai mekanisme laporan pertanggungjawaban kepala desa juga disampaikan kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Proses dan mekanisme tersebut sebagai bahan evaluasi oleh Bupati/Walikota dan BPD untuk dasar pembinaan dan pengawasan, serta fungsi pengawasan kinerja kepala desa.¹⁵ Disamping itu, dalam peraturan pemerintah tersebut juga diatur mengenai Peraturan Desa yang telah diundangkan harus

¹⁵ Pasal 49 Ayat (1), (2), dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

disampaikan kepada bupati/walikota sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah diundangkan.¹⁶

1.2 Problematika Sistem Pengawasan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

a) Problematika Internal

Pertama, dinamika peran dan fungsi BPD sebagai salah satu lembaga pengawas dalam lingkungan pemerintahan desa.¹⁷ *Kedua*, lemahnya pengawasan pemerintahan desa karena sikap antipati dengan pengawasan. Pemahaman mengenai pentingnya pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan hal penting dalam membawa paradigma profesionalitas kinerja dalam pemerintahan.

Ketiga, Infrastruktur pengawasan dan biaya operasional. Disamping kualitas pengawasan BPD, maka kualitas lembaga pengawas diluar BPD juga harus ditingkatkan.

b) Problematika Eksternal

Pertama, dalam pelaksanaanya masih terdapat inefektivitas sistem pengawasan. sebab adanya disharmonisasi kelembagaan pengawasan internal maupun eksternal pemerintahan desa. Antara lembaga pengawasan satu dengan yang lain sering tidak terkoordinir dengan baik.

Kedua, lemahnya tindak lanjut pengawasan menjadi salah satu masalah terwujudnya pemerintahan yang bersih. BPD maupun lembaga pengawasan

¹⁶ Pasal 84 Ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, mengenai **Tata Cara Penyusunan Peraturan Desa**.

¹⁷ Kasus tersebut disadur dalam Andi Saputra, “**Kasus Korupsi Beras Miskin Kepala Desa Di Garut Ramai-Ramai Huni Bui**”, www.news.detik.com, diakses pada tanggal 4 Juli 2014

yang terkait belum optimal dalam menindaklanjuti temuan positif dan temuan negatif.¹⁸

Ketiga, Money Politic dalam Pemilihan Kepala Desa dan Intervensi Politik Kepentingan Supra Desa Kepada Desa. Cukup besarnya kewenangan yang diamanahkan UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa, dan kekhawatiran kepada desa yang berlebihan akan menimbulkan sikap korektif yang besar terhadap pemerintahan desa.

Keempat, partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Implikasi Orde Baru telah memandulkan kuasa rakyat dalam berpartisipasi dalam kepemerintahan. Desa kini menuju era demokratis yang penuh dengan tantangan.

2. Rekonstruksi Sistem Pengawasan Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

2.1 *Quo Vadis Sistem Pengawasan Pemerintahan Desa dalam Perspektif Good Village Governance*

Pentingnya penyelenggaraan pemerintahan desa yang mengarahkan kepada tatanan *good village governance* akan mengarahkan pula kepada upaya untuk memperbaiki dan meningkatkan proses manajemen pemerintahan sehingga kinerja akan lebih baik.¹⁹ Dengan demikian, menurut Moh. Sholekhan bahwa untuk mendorong terwujudnya tata pemerintahan desa yang baik seharusnya diletakkan pada dua level. *Pertama*, di level desa penting dibangun *good governance* (ditransformasikan menjadi *good village governance*) yang

¹⁸ Sujamto, *op.cit*, hlm 77.

¹⁹ Sjamsiar Sjamsuddin, **Etika Birokrasi dan Akuntabilitas Sektor Publik**, Agritek YPN Malang Kerjasama dengan CV. SOFA Mandiri dan Indonesia Print, Malang, 2007, hlm 65 dalam Moh Sholekhan, *op.cit*, hlm 41

memungkinkan keterlibatan seluruh elemen desa dalam urusan publik, penyelenggaraan pemerintahan, dan merumuskan kepentingan desa.

Kedua, demokratisasi dalam pemerintahan desa terbentuk melalui proses penyelenggaraan pemerintahan yang memperluas ruang publik, pengaktifan kelompok-kelompok sosial dan forum-forum warga serta jaringan antar kelompok.²⁰ Dengan berbasiskan pada model ini maka pembuatan keputusan dan rumusan kepentingan desa tidak ditentukan oleh elite yang terbatas, melainkan dilakukan oleh komunitas desa secara partisipatif.²¹

2.2 Menggagas Sinergitas Penguatan Sistem Pengawasan Pemerintahan Desa Ke Depan

a) Strategi Pendampingan dan Peningkatan Kapasitas dan Kinerja Aparatur Penyelenggara Pemerintahan Desa

Pertama, meningkatkan kapasitas pemerintahan desa melalui pendidikan, pelatihan dan penyuluhan bagi Kepala Desa, Badan Permusyawaratan Desa dan Lembaga Kemasyarakatan Desa (tercantum dalam Pasal 112 Ayat (3) huruf b UU No.6 tahun 2014 tentang Desa). *Kedua*, meningkatkan budaya demokrasi dalam proses pemilihan kepala desa (pilkades). Upaya menjamin akuntabilitas kepala desa dimulai sejak proses pemilihan. Proses pemilihan yang demokratis dan efisien akan menepis keraguan publik tentang kemampuan kepala desa untuk memerankan peran-peran kepemerintahan.

Ketiga, meningkatkan akuntabilitas kinerja kepala desa. Selanjutnya pasca kepala desa terpilih, penting untuk meningkatkan kapasitas kepala desa khususnya di aspek teknokratis-manajerial..

²⁰ AAGN Ari Dwipayana dan Sutoro Eko, *op.cit*, hlm xiv.

²¹ *Ibid*

Adapun mengenai pendampingan terhadap kapasitas pemerintahan desa, maka pemerintah (supra desa) harus mempersiapkan segala bentuk fasilitasi yang tercantum dalam undang-undang untuk dapat disinergikan dengan pengawasannya. Diantaranya: ²² (1) Pendampingan sebagai salah satu jalan pemberdayaan masyarakat; (2) Pendampingan desa mencakup pengembangan kapasitas teknokratis dan pendidikan politik; (3) Pendampingan tidak boleh bersifat apolitik, tetapi harus berorientasi politik; (4) Pendampingan bukan hanya memfasilitasi pembelajaran dan pengembangan kapasitas, tetapi juga mengisi “ruang-ruang kosong” baik secara vertikal maupun horisontal; (5) Pendampingan desa secara fasilitatif dari luar tidak cukup dilakukan oleh aparat negara, tetapi juga melibatkan unsur organisasi masyarakat sipil (NGOs lokal dan lokal, perguruan tinggi, lembaga-lembaga internasional maupun perusahaan).

b) Optimalisasi Fungsi Pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

1. Membangun Hubungan Pola Kemitraan Antara Kepala Desa Dengan BPD.

Peran BPD inilah yang disebut sebagai pelaksana *check and balance* untuk menjamin akuntabilitas kinerja kepala desa. Untuk itu, agar posisi BPD dapat menjadi mitra sejajar pemerintah desa, maka:²³

1. Fungsi BPD harus tegas dijalankan. BPD bersama dengan kepala desa memusyawarahkan tugas dan kewajiban penyelenggaraan pemerintahan desa (RPJM Desa, APB Desa, Perdes, Kinerja Pemerintah Desa) maupun usulan yang bersifat strategis (Aset Desa, Kerjasama Desa, dan lain sebagainya).

²² *Ibid*, hlm 273-277

²³ Ninik Handayani, *op.cit*.

2. Harus tercipta proses demokrasi partisipatoris melalui musyawarah desa.

2. Fungsi Pengawasan BPD dalam Mengawal Perencanaan dan Penganggaran Desa

Kewenangan BPD dalam menjaring aspirasi sebagai proses awal perencanaan dan penganggaran desa diantaranya dalam tahap awal proses perencanaan dan penganggaran. Yyakni dengan diselenggarakannya Musyawarah Rencana Pembangunan Desa (Musrenbangdes) sebagai bentuk media (kanal) yang dibangun atas dasar demokratisasi.

Konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan inilah menjadi tolak ukur keberhasilan proses demokratisasi. Sehingga menurut penulis pentingnya mengawal anggaran desa dimulai dari keikutsertaan setiap elemen penggerak pemerintahan desa dalam penyusunan RPJM Desa. Sebab, RPJM Desa memuat pemetaan aset desa, arah kebijakan pembangunan, dan arah kebijakan keuangan desa selama 6 (enam) tahun ke depan.²⁴

Selanjutnya, aspirasi tersebut dibawa untuk disusun bersama oleh Pemerintah Desa dan BPD ke dalam Peraturan Desa sebagai wadah hukum bagi RPJM Desa. Hasil Musrenbangdes yang telah dituangkan dalam Peraturan Desa tersebut, merupakan dasar penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa).²⁵

Peranan BPD dalam pengawasan kebijakan pemerintah desa ini salah satunya adalah pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa

²⁴ Yusuf Murtiono dan Wulandari, Buku Pintar, “**Perencanaan dan Penganggaran Desa**, Forum Pengembangan Pemerintahan Desa (FPPD), Yogyakarta, 2014, hlm 37.

²⁵ *Ibid*, hlm 48

(APB Desa).²⁶ Pada hakikatnya, pengawasan tersebut dimulai sejak pemerintah desa melalui kepala desa mengajukan rancangan anggaran untuk dituangkan dalam APB Desa kepada BPD. Rancangan APB Desa tersebut kemudian di musyawarahkan bersama BPD.

3. Mengokohkan Peran dan Fungsi BPD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Melalui musyawarah desa pelaksanaan ketiga fungsi tersebut secara efektif mengharuskan penguatan BPD secara struktural, fungsional dan sosial.²⁷

- a. Penguatan secara struktural
- b. Penguatan secara fungsional
- c. Penguatan secara sosial

4. Memperkuat Musyawarah Desa untuk Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Rangka Mewujudkan Demokratisasi Desa

Disisi lain BPD harus bisa menjaga koordinasi dengan seluruh lapisan masyarakat. Sebagai kanal (penyambung) aspirasi masyarakat tersebut, BPD harus mampu memantik masyarakat untuk dapat ikut serta berpartisipasi secara aktif, mengawal jalannya pemerintahan desa dan setiap pengambilan keputusan di forum-forum musyawarah desa. Demokratisasi mengandung makna adanya partisipasi atau keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Menurut Ibnu Tri Cahyo, partisipasi menjadi kata kunci dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Partisipasi akan menjadi pendulum bagi terjadinya transparansi dan akuntabilitas yang baik bagi jalannya pemerintahan dalam

²⁶ Pasal 55 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

²⁷ W. Riawan Tjandra dan Ninik Handayani, dalam Buku Pintar “**Badan Permusyawaratan Desa dalam....., op.cit**, hlm 54-56

memberikan layanan kepada rakyat.²⁸ Sehingga partisipasi masyarakat dapat termanifestasikan dalam bentuk atau wadah musyawarah bagi masyarakat, untuk ikut serta merencanakan, melaksanakan, dan melakukan pengawasan program pembangunan daerahnya masing-masing.

c) Menawarkan Konsep Sistem Pengawasan yang Efektif dan Integratif
Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Secara garis besar, sistem pengawasan pemerintahan desa terdiri atas pengawasan dari segi Institusi (lembaga), pengawasan dari segi substansi, pengawasan dari segi waktu, dan pengawasan dari segi lintas sektoral.²⁹ Dalam penelitian ini akan lebih difokuskan kepada bentuk pengawasan dari segi Institusi (lembaga) dan pengawasan dari segi waktu.

Keterpaduan sistem pengawasan dalam Institusi merupakan proses penting dalam mengawal jalannya pemerintahan. Disisi lain, dewasa ini sering terjadi tabrakan dan tumpang tindih antara lembaga pengawasan pada obyek dan waktu yang sama. Hal ini menunjukkan masih lemahnya koordinasi antara satu dengan yang lain. Begitupula adanya ketidakmerataan intensitas pengawasan antara obyek yang satu dengan obyek yang lain, sehingga memunculkan *over controlled* dan *under controlled* terhadap satu dengan yang lain.

Oleh karena itu menurut penulis perlu adanya sinergitas pengaturan lembaga, badan, atau institusi secara harmonis dalam membina dan mengawasi pemerintahan desa. Pengawasan yang “intens” sebagai bentuk rekayasa sosial dapat mengurangi potensi terhadap penyalahgunaan kewenangan oleh

²⁸ Sambutan oleh (Alm) Dr. Ibnu Tri Cahyo, dalam buku Solekhan, **Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat dalam Membangun Mekanisme Akuntabilitas**, Setara Press, Malang, 2012.

²⁹ Jazim Hamidi dan Mustaf lutfi, *op.cit.* hlm 51-55, yang telah penulis paparkan sebagaimana dalam kajian pustaka penelitian.

pemerintahan desa. Hal ini sejalan dengan ungkapan Sutoro Eko, bahwa desa memang tidak bisa dipandang secara romantis (bahwa kehidupan desa mengandung harmoni, semua aspek kehidupan berjalan baik, semua orang desa bertindak baik), tetapi juga bukan berarti bahwa perubahan desa tidak bisa direkayasa. Pembelajaran dan pendampingan fasilitatif yang utuh, intensif dan mendalam inilah merupakan salah satu jalan yang bisa ditempuh untuk merakayasa perubahan desa.³⁰

B. PENUTUP

1. KESIMPULAN

- a) Konstruksi sistem pengawasan pemerintahan desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta aturan pelaksananya memuat:
 - a. Aspek hubungan antara pemerintah desa dengan supra desa

Desa didudukkan sebagai bagian dari pemerintahan daerah kabupaten/kota, dimana dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan.
 - b. Aspek fungsi pengawasan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Fungsi pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) melemah, setelah dibatasinya kewenangan pengawasan pemerintahan desa secara proses politik. Melemahnya fungsi *check and balances* dalam pemerintahan desa ini memicu menguatnya kewenangan kepala desa.
 - c. Aspek peran partisipasi masyarakat

³⁰ Dalam sambutan yang disampaikan oleh Sutoro Eko, Desa Membangun Negara, *op.cit* hlm xxiv

Masyarakat kurang dilibatkan dalam proses pengambilan kebijakan. Terlihat dalam proses pertanggungjawaban kepala desa kepada camat. Adapun konstruksi sistem pengawasan pemerintahan desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa beserta aturan pelaksananya meliputi:

- a. Aspek hubungan antara pemerintah desa dengan supra desa
Desa didudukkan sebagai pemerintahan yang berada di wilayah pemerintahan daerah kabupaten/kota, dimana dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan.
- b. Aspek fungsi pengawasan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD)
Fungsi pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menguat, yakni kembalinya proses pengawasan secara politik oleh BPD kepada kinerja Kepala Desa.
- c. Aspek peran partisipasi masyarakat
Masyarakat dapat meningkatkan peran partisipasinya dengan turut serta aktif dalam musyawarah desa.

b) Rekonstruksi sistem pengawasan pemerintahan desa ke depan perlu dibangun atas dasar prinsip *good village governance*. prinsip tersebut menjamin transparansi dan akuntabilitas pemerintahan desa dengan konsep pemerintahan desa yang mengedepankan profesionalitas, partisipatif, dan keterpaduan antara pemerintah dengan masyarakat. Yakni dengan mensinergikan elemen sistem pengawasan pemerintahan desa, meliputi: (a) Strategi pendampingan dan peningkatan kapasitas dan kinerja aparatur penyelenggara pemerintahan desa; (b) Optimalisasi fungsi pengawasan BPD: 1) Membangun hubungan pola kemitraan antara Kepala Desa dengan BPD; 2) Mengoptimalkan Fungsi

Pengawasan BPD dalam mengawal perencanaan dan penganggaran; 3) Mengokohkan peran dan fungsi BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan desa; 4) Memperkuat musyawarah desa untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam rangka mewujudkan demokratisasi desa (c) Menawarkan konsep sistem pengawasan yang efektif dan integratif dalam penyelenggaraan pemerintahan desa .

2. SARAN

Sistem pengawasan pemerintahan desa merupakan bagian yang penting dalam mengawal pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah untuk mengambil sikap secara yuridis untuk membuat aturan pelaksana sebagai wujud konkret dalam memberikan aturan (*rule*) yang akan mengawal pelaksanaan UU tersebut. Sehingga asumsi negatif dari UU Desa dapat ditepis dengan membentuk sistem yang baik, membangun tata kelola pemerintahan yang mandiri, bersih dan professional (*good village governance*).

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

AAGN Ari Dwipayana dan Sutoro Eko **Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa**, IRE PRESS, Yogyakarta, 2005.

Jazim Hamidi dan Mustafa lutfi, **Dekontruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah (The Turning Point of Local Autonomy)**, Edisi Revisi, UB Press, Malang, 2011.

Moh Sholekhan, “**Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat dalam Membangun Mekanisme Akuntabilitas**”, Setara Press, Malang, 2012

Sujamto, **Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 1994

Sutoro Eko, Buku Pintar “**Kedudukan dan Kewenangan Desa**”, Forum Pengembangan Pemerintahan Desa (FPPD), Yogyakarta, 2014

W. Riawan Tjandra dan Ninik Handayani, Buku Pintar “**Badan Permusyawaratan Desa dalam Demokrasi Desa**”, Forum Pengembangan Pemerintahan Desa (FPPD), Yogyakarta, 2014,

Yusuf Murtiono dan Wulandari, Buku Pintar, “**Perencanaan dan Penganggaran Desa**”, Forum Pengembangan Pemerintahan Desa (FPPD), Yogyakarta, 2014,

INTERNET

Anonim, “**Kasus Korupsi Beras Miskin Kepala Desa Di Garut Ramai-Ramai Huni Bui**”, www.news.detik.com, diakses pada tanggal 4 Juli 2014

Anonim, ”**Embrio Korupsi Masuk Desa**” <http://www.ti.or.id/> , diakses 1 Juli 2014

Dodi Faedlullah, *Tidak Sekedar Otonomi : Pengantar Tantangan dan Peluang Undang-Undang Desa (online)*, <http://www.dodifaedlulloh.com/>, diakses tanggal 20 Maret 2014

UNDANG-UNDANG

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa;

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang

Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa;

Instruksi Presiden Negara Republik Indonesia Nomor 1 tahun 1989 tentang Pedoman Pengawasan Melekat.